

BOSTON
UNIVERSITY

Global Development Policy Center



UNITED NATIONS
UNCTAD

新型多边主义 创造共同繁荣

全球绿色新政
日内瓦原则



Kevin P. Gallagher

Richard Kozul-Wright

鸣谢:

全球发展政策研究中心和联合国贸易和发展会议衷心感谢洛克菲勒兄弟基金会对本项目的支持。我们向参与各讨论小组并提供重要反馈和意见的以下同仁致以最深切的谢意:

Merabet Abdelghani、Diego Aulestia Valencia、Ben Beachy、Grace Blakely、Stephanie Blankenburg、Cameren Bullins、Xavier Carim大使、张夏准、Jon Cracknell、崔之元、Rob Davies、Devika Dutt、Jayati Gosh、Duncan Green、Tetteh Hormeku、Deborah James、Thomas Kruse、Aileen Kwa、Kinda Mohamadih、Sandra Polaski、Rebecca Ray、Mark Seddon、Anat Shenker-Osorio、Sanya Reid Smith、Alison Tate、Rachel Thrasher、Gul Unal和Lori Wallach。我们还要感谢Bob Kuttner在本报告编写过程中给与的概念和编辑指导。



波士顿大学全球发展政策研究中心

波士顿大学全球发展政策研究中心（Global Development Policy Center，简称“GDP中心”）是波士顿大学的校级研究机构，与弗雷德里克·帕迪全球研究学院（Frederick S. Pardee School of Global Studies）及波士顿大学副校长兼主管研究的副教务长紧密合作。GDP中心旨在推进以政策为导向的研究，以实现金融稳定、人类福祉和环境可持续性。为履行这一使命，我们开展严谨的政策研究；为学者和利益相关方提供交流的平台；与政策制定者、民间团体和媒体开展政策对话；并为波士顿大学学生提供经验式学习的机会。



联合国贸易和发展会议（简称“贸发会议”）通过其全球化和发展战略司为有关全球化的国际辩论及如何应对全球化对发展中国家的影响作出贡献。该项目旨在推动有利于经济稳定增长和可持续发展的国家、区域和国际政策，定期审查全球经济的趋势和前景，研究成功的发展战略的要求以及发展中国家的债务问题，并为发展中国家融入国际金融体系和外债管理提供技术支持。

内容提要

曾

经，我们倡导的多边主义允许各国监管国际市场、推行公平繁荣和发展战略。这一多边主义体系是二战后信奉管制资本主义和充分就业的领导人上台的反映——经历了大萧条和战胜法西斯主义的历史，这些领导人的目标以价值为导向、以规则为基础的全球经济。

该体系远非完美，但其核心原则确实为在全球各国相互依存的世界中实现更加均衡的繁荣提供了一个粗略的模板。而20世纪70年代末，该体系开始瓦解，全球大型银行、企业及其政府盟友重新掌握了在大萧条和世界大战中暂时失去的权力。重新夺回权力后，他们立即改写了全球体系的

规则。这一体系后来成为新自由主义秩序的传播工具，引发了金融不稳定、不平等和气候变化的危机。

“全球绿色新政之日内瓦原则”为建立一种新型多边主义提出了紧迫的研究和政策议程。这种新型多边主义将重建全球经济的规则，以实现协调稳定、共同繁荣和环境可持续性的目标，同时注意尊重国家的政策主权空间。

“全球绿色新政之日内瓦原则”诞生于2018年底至2019年初与全球政策、倡导及研究界的召集方和利益相关方的一系列研讨及磋商中，其对当前多边体系进行批判，并阐明了一套改革和重塑的目标与原则。

全球绿色新政之日内瓦原则

发展再平衡的目标

1. 一个所有国家均实现充分、体面的就业且保障基本工资的生产型全球经济
2. 一个旨在消除世代、国家、家庭、种族和性别内部及之间社会经济差距的公正的社会
3. 一个保护弱势群体、维护经济权利的关爱型社区
4. 一种政策不再把持在少数利益群体手中、民主原则扩展至经济决策的参与型政治
5. 一个在调动资源和政策的基础上实现脱碳增长、全面恢复环境健康的可持续的未来

新多边主义的原则

1. 全球规则应符合社会经济稳定、共同繁荣和环境可持续性的总体目标，并避免其受强国支配
2. 各国在为推进全球公共产品、保护全球公域而构建的多边体系中承担共同但有区别的责任
3. 各国推行国家发展战略政策空间的权利应载入全球规则
4. 全球法规的设计应既能够加强有活力的国际分工，又能够防止破坏性的单边经济行动妨碍其他国家实现共同目标
5. 全球公共机构必须对其正式成员负责，对各种观点持开放态度，听到新的声音，并具备平衡的争议解决机制



多边体系的兴起与衰落

多边主义曾承诺建立以价值为导向、以规则为基础的国际经济秩序，其任务是促进协调行动，以实现共同繁荣，减轻共同风险。第二次世界大战后建立了布雷顿森林机构，其最初目标是促进充分就业，管制资本并防止输入性通缩和紧缩。这一多边体系旨在避免可能破坏全球经济稳定的以邻为壑的政策。其为各国政府提高人民生活水平提供了制度和意识形态支持，并为处于不同发展阶段的各主权国家保留了实现其特定的国家优先事项的政策空间。

在实践中，多边主义在布雷顿森林体系建立后的三十年从未实现过这一理想。与管制资本主义并存的还有南北之间持续且不断扩大的技术鸿沟、紧张的东西方关系下铺张浪费的军费开支、削弱了许多发展中国家经济前景的代理人战争、殖民主义和挥之不去的种族偏见、阻碍许多国家实现生产多样化的不平等贸易关系，以及不考虑环境成本的碳密集型增长。但这一多边主义的核心原则确实为在各国相互依存的世界中实现更加均衡的经济发展提供了一个粗略的模板。正如1944年布雷顿森林体系建立之时美国财政部长亨利·摩根索（Henry Morgenthau）所提出的，目标是“国际经济新政”，其基本原则是“繁荣就像和平一样，是不可分割的。”¹

追求多边原则的可能性出于当时特定的政治联盟的存在。在地缘政治层面，东西方之间存在体制的竞争，双方均力求为公民展示卓越的成果。在西方，当前大多数政府都认识到并没有忘记，早先资本高于一切的自由放任政策导致了不稳定、不平等、经济萧条、大规模失业，并最终导致了暴力冲突。²

发展中国家的新一代领导人努力打破殖民主义的藩篱，为迅速增长的人口创造新的经济机会。若多边游戏规则阻碍他们的行动，他们也愿意对其发起挑战。但是，经过了20世纪70年代的经济混乱之后，私人资本和金融精英重新夺回了政治权力，并着手利用多边体系重新推行和普及自由放任政策。

这些国家政府以及金融和企业部门的精英将全球市场扩张和跨境资本流动作为目的本身来追求。在世界贸易组织（简称“世贸组织”）的保护下，在国际货币基金组织和世界银行的积极参与下，他们通过大量贸易和投资协定制定了一套有利的规范和规则，使不受任何束缚的资本和公司通过将原本（且理应）是公共的职能私有化而自由地在境内外流动，进入不断扩大的利润空间。同时，这些规范和规则制约了可能限制资本产生更高额的租金的国家政策，还使政府采取

的正当的监管行动变成了非法——这些监管行为本可引导贸易和投资实现更广泛的目标、减少私人回报和社会成本之间的差异。更重要的是，这些规范和规则通过市场纪律、私有化的监管体系和投资者—国家争端解决机制（ISDS）的结合得到了积极实施，其中投资者—国家争端解决机制使外国投资者的利益受到了过多重视。

今天，我们生活在一个相互联系更加紧密的世界，贸易和外国直接

投资增长了几个数量级（表1）。然而，最惊人的还是全球金融及其背后金融行为体、机构、市场和动机的“超级”增长。

尽管金融化在全球经济中占据了至高无上的地位，但其能够创造充满活力的投资环境这一重要承诺并未实现。如图1所示，过去30年金融化程度急剧提高，但对生产性资本的实际投资减少了。在单边管制资本主义时代，经济增长更强劲，也更稳定。⁴

表1: 超全球化的世界 (万亿美元)

	1980	2016
国内生产总值	11.2	76
人口（十亿）	4.4	7.4
贸易（出口）	2.3	20.9
外商直接投资存量	0.7	26
金融资产	12	300
债务存量*	14	198.6
移民（百万）	150**	250***
碳排放量	18kt	36kt

*未包含私营金融公司债务 **1990年数据

***2015年和2017年数据平均值

数据来源：GDP：世界银行，2018a；人口：世界银行，2018b；贸易和外商直接投资存量：贸发会议数据库，2018年；金融资产：金融稳定委员会，2017年；债务存量：Mbaye、Moreno-Badia和Chae，2018年；移民：联合国人口司，2017年；碳排放量：世界银行，2018c。³

图1: 金融化占据主导地位, 投资停滞

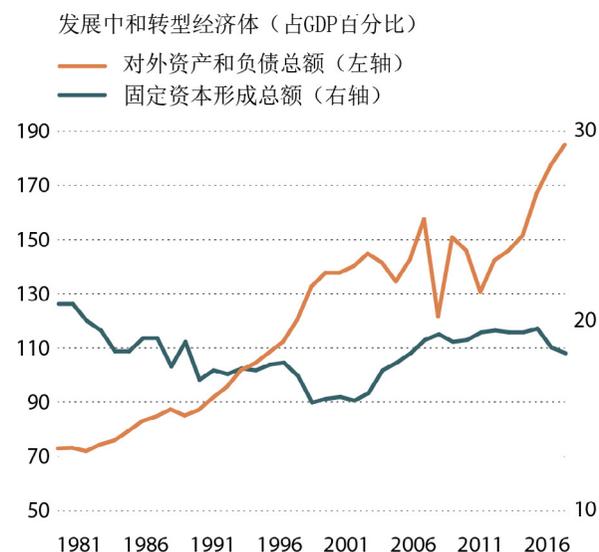
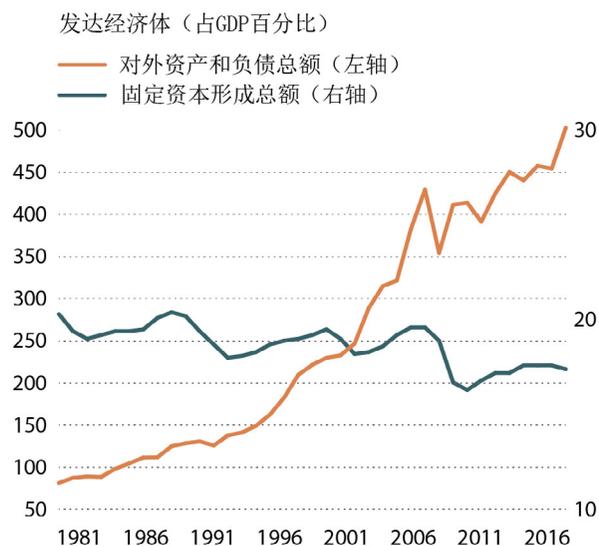
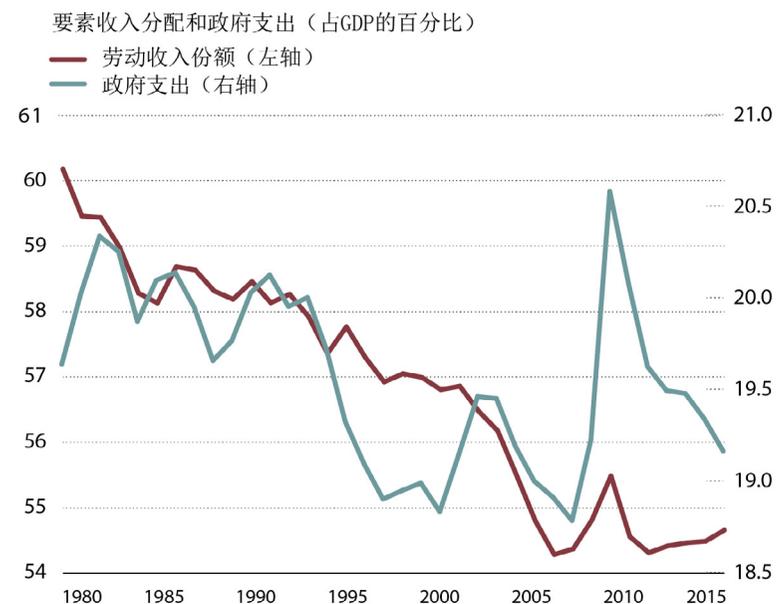


图2: 打破社会契约: 劳动收入份额大幅下跌



数据来源: Izurieta、Kohler和Pizarro, 2018

在世界贸易组织的支持、金融市场的影响和主要跨国公司的劝诱下, 要求在金融、数字、制药等行业更加频繁地利用全球规则来为银行和企业利益提供特权的压力进一步增加。虽然政策制定者不顾新自由主义对公共债务和支出的反对, 向金融系统注入数万亿美元 (图2, 2007-2010年), 但他们在其他方面基本上没有改变金融系统的运作。在暴露公共政策的无力的多年之后, 这一反应的自我矛盾增加了公众对政治和技术官僚精英日益普遍的不满和不信任感。

在经济、社会、政治和环境的崩溃面前, 紧迫、宏大、协调的跨国政治行动势在必行。这需要新的全球规范和规则, 以恢复允许国家自治的多样化政策的大环境, 同时朝经济稳定、共同繁荣发展和去碳化的目标迈进。新规则的实现需要对抗和挑战猛烈的超全球化: 金融化部门的受益者、垄断者、不受约束的企业及其在学术和政策领域的辩护者。这将需要重新调整增长和分配目标的优先排序, 以提高大多数人的生活水平, 并避免进一步破坏本已脆弱的全球生态系统。



猛烈的超全球化

全球焦虑的现状已经酝酿许久。随着原有体系开始削弱，面临支付困难和债务困扰的国家不得不优先考虑私人债权人的需求，开放资本账户，并推行紧缩政策和其他顺周期政策作为货币基金组织支持的条件。释放私人创业精神、接受国际竞争规则、允许市场和企业自我监管被认为是恢复稳定、增长和保证广泛共同繁荣的唯一途径。⁸

这种模式的严重缺陷很快体现在拉丁美洲20世纪80年代失去的十年以及撒哈拉以南的非洲大部分地区破坏性的债务积压，后者一直持续到20世纪90年代。⁹在东亚地区，1997年泰铢崩溃后，投机性崩溃扩散到东亚的大部分地区，紧缩成为了所有情况下固定的政策对策，“别无他法”是伴随的政治口号。尽管在研究和言论方面有了很大进步，但国际货币基金组织在2010年后为希腊的调整推出了几乎相同的紧缩方案，并也产生了类似的灾难性后果。¹⁰

在这四十年中，金融市场获得了前所未有的全球影响力。随着资本自由流动的障碍被扫清，其经济力

量通过贸易和投资条约中的新规则（关于提供金融服务、投资和知识产权）得到加强。事实上，相比提高投资、生产力和就业机会，无限制的金融更多地试图通过一系列全新的金字塔式骗局、危险的产品以及已有资产的买卖获取快速回报来攫取租金。¹¹

金融全球化与繁荣时期资本流动的“激增”和困难时期资本流动的急剧下降或“突然停止”密切相关，从而导致金融危机（图3）。这种资本的激增与骤降已经转化为高度不平衡的发展模式。¹²

将这一切连接在一起的经济粘合剂是公共和私人债务的产生和获取。过去三十年新增信贷的增速令人震惊（图4），发达国家和发展中国家都加入了这一趋势。

尽管少数强大的参与者已经对市场和供应链的控制力越来越强，但他们却不愿意利用产生的利润创造体面的就业机会、深化技能基础、投资于所居住的当地社区。并且这些参与者越强大，就越擅长隐藏他们如何以及在何处赚钱（图5）。

图3: 资本激增与骤降

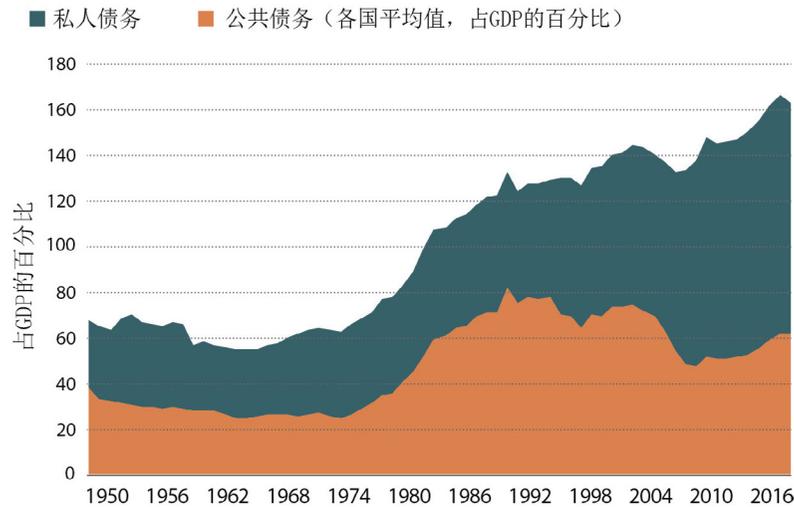
资本流入新兴经济体，1980-2013年（占GDP的百分比）



数据来源：贸发会议数据库，2013年。¹³

图4: 全球债务激增

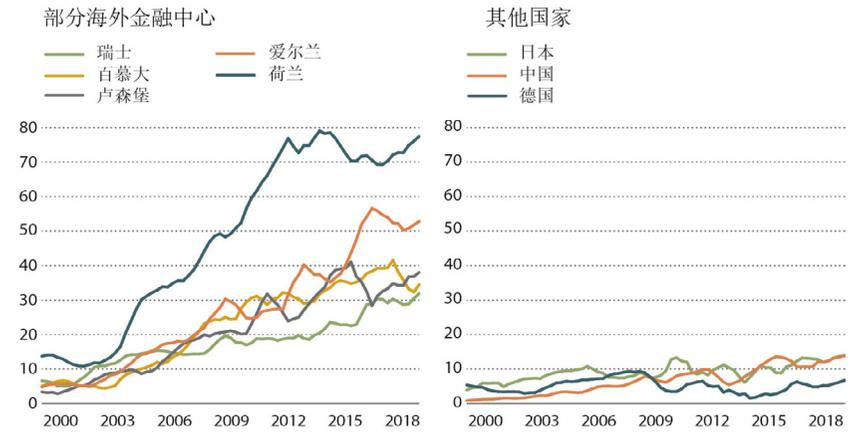
全球私人 and 公共债务，1950-2016年（占GDP的百分比）



数据来源：国际货币基金组织，2018

图5: 金融黑洞

美国对海外直接投资的收入，部分国家，2000-2018年（十亿美元）



数据来源：Setser和Frank，2018年（基于美国经济分析局的数据）。¹⁵

注：数据对应四个季度总和。

数字技术实际上正在强化垄断和企业欺骗行为，进一步加大两极分化的压力。机器人威胁着越来越多行业的就业，金融科技扩大了投机性金融的掠夺范围，平台垄断者对我们的数据的控制越来越强，“胜者为王”已成为主宰超全球化世界秩序的“超级巨星”公司的分配理念，绘制成曲线正如一条鳄鱼，公司利润吞噬着劳动收入份额。

从20世纪80年代中期开始，乌拉圭回合启动后，“与贸易有关的”谈判假定正常、合理的国家监管形式侵犯了私有产权和自由贸易规范。该轮谈判以后的新规定扩大了新自由主义的议程，并用硬性规则将其锁定。国

家发展政策现有的工具，包括补贴、政府投资和采购，以及各种形式的国家监管，例如对私人资本流动和环境保障的监管，都被重新定义为违反了“自由贸易”，并遭到限制或彻底禁止。

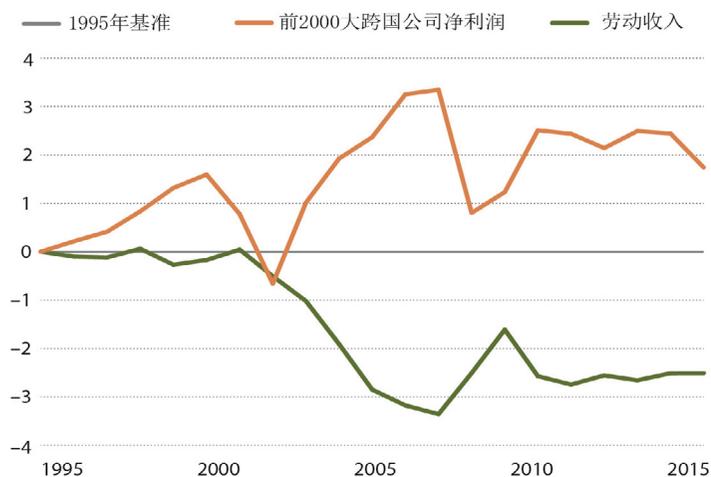
与此同时，国际银行和跨国公司获得了新的权力：知识产权规则巩固了垄断地位，剥夺了发展中国家所需的公共产品；“公私合作伙伴关系”使公共服务成本更高，并为私营企业提供了新利润流，行为几乎如同“掠夺公共资源”。¹⁷所有这些，但还不止这些都被编入世贸组织的规则当中，世贸组织通过多边和区域协定建立了一个对自由化要求更加苛刻的平

台（“超世贸组织”）（图7），投资者—国家争端解决机制允许绕过国家法院进入特殊的不透明法庭——该

机制最初在双边协定的背景下制定，这违反了多边贸易体系的核心原则，即所有参与国都应受到平等对待。

图6: 鳄鱼图: 超级巨星“大鳄”

前2000大跨国公司利润和全球劳动收入份额，1995-2015年（占GDP百分比的变化）

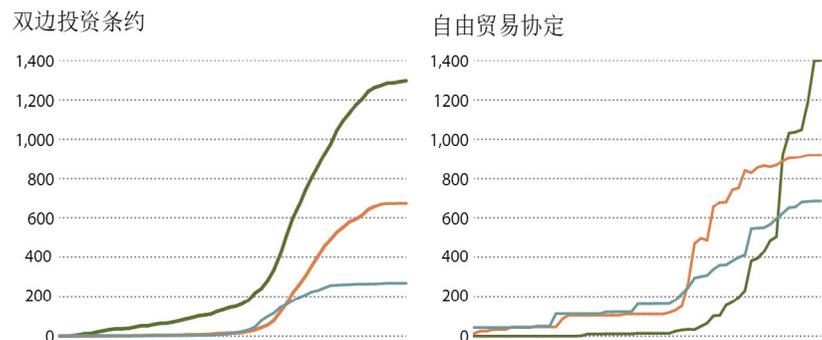


数据来源: 贸发会议, 2017年。¹⁶

图7: 锁定新自由主义

各时间点经贸协定的不同国家组合数量

— 发达与发达经济体 — 发展中与发展中经济体 — 发达与发展中经济体



数据来源: 自由贸易协定数据: De Souza, 2015

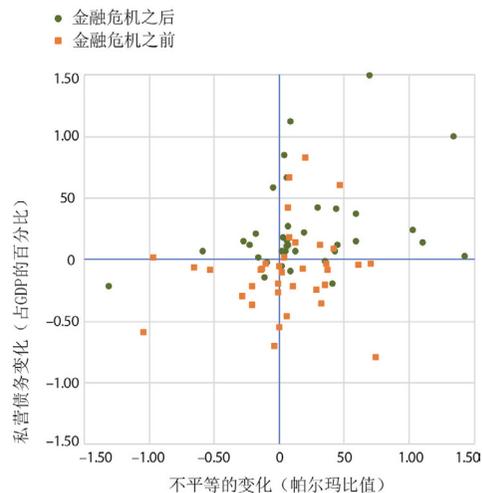


不稳定、不平等和全球气候的崩溃

当前不确定和无保障的状态是金融与生俱来的不稳定、不平等加剧和气候崩溃的结果。无论在繁荣时期还是萧条时期，超全球化的规则都注定加剧不平等和不稳定。全球债务激增使经济周期跟随反复（且通常是剧烈）出现的金融繁荣和金融危机运行，经济学家海曼·明斯基（Hyman Minsky）提出的金融脆弱性的不同阶段是对此最好的描述。¹⁹此外，

如图8所示，私人债务激增与不平等加剧的密切关联不仅出现在泡沫阶段，也出现在泡沫破碎之后的阶段：银行获得救助，紧缩政策对底层人群的工作、工资和公共服务打击最大；由于政策结果被金融利益摆布，即使在复苏阶段，收益也流向持有资产的少数，而不是需要谋生的大多数（图8）。富人的社会主义，其他人的封建主义，这似乎就是保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）

图8: 经济繁荣我们赢, 经济萧条你们输



数据来源：贸发会议秘书处的计算，根据Valencia和Laeven，2012年，全球消费和收入项目（GICP），2016年和经社部全球政策模型数据库。²⁰

注：变化以t+6和t+2之间的3年中心移动平均数的差值衡量，t为金融危机发生的年份。

这种基于私营债务的新周期被称为“私有化的凯恩斯主义”（Privatized Keynesianism）。²²真正的凯恩斯主义政策是国家利用公共借贷和支出来抵消私营部门的周期性需求和投资不足，而私有化的凯恩斯主义是“顺周期”，投机的快感被

加剧；而随后当危机发生，私人资本不可用，私人债务也无法偿还。其中一个教训是，我们需要更多真正的公共资本，减少对混乱的私人资本的依赖。而这，正是20世纪70年代后被私营部门精英劫持的布雷顿森林体系最初的意图。



两极分化与贫困

即使在增长回升的相对稳定时期，发达经济体的中产阶级也越来越受挤压：尽管中国在减少极端贫困方面取得了显著成就，但贫困仍然困扰着发展中国家的大多数家庭。

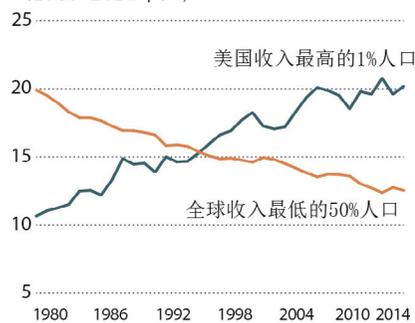
为满足支出需求，家庭和政府的债务越来越多，为猖獗的金融服务部门增加掠夺性贷款和进一步巩固债务

驱动的增长模式提供了肥沃的土壤。非正规和无保障已变成全世界许多劳动人民的处境，即使发达国家和发展中国家的少数技术工人和专业人员已在超全球化的技术前沿取得了更有利的地位。图9生动地诠释了一度被视为发展中国家现象的两极分化如今也成为了工业化国家危机的一部分。

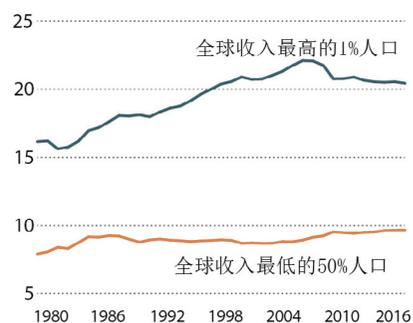
图10是著名的“大象图”，显示

图9: 两极分化压力

美国收入份额：收入最高的1%人口和全球收入最低的50%人口（1980-2014年）



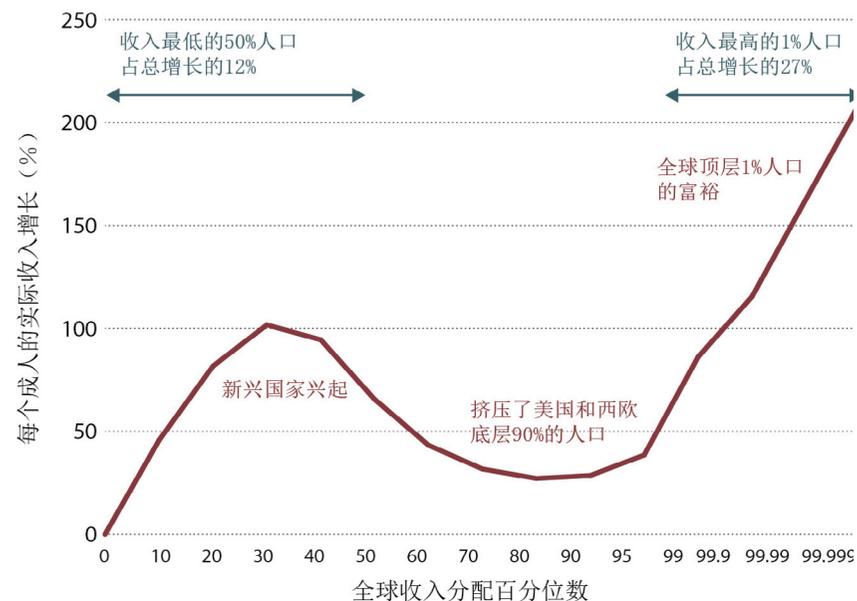
全球收入份额：收入最高的1%人口和全球收入最低的50%人口（1980-2016年）



数据来源：世界不平等报告，2018a。²³

图10: 全球不平等与增长的大象曲线

全球收入分配和实际收入增长，1980-2016年



数据来源：世界不平等报告，2018b年。

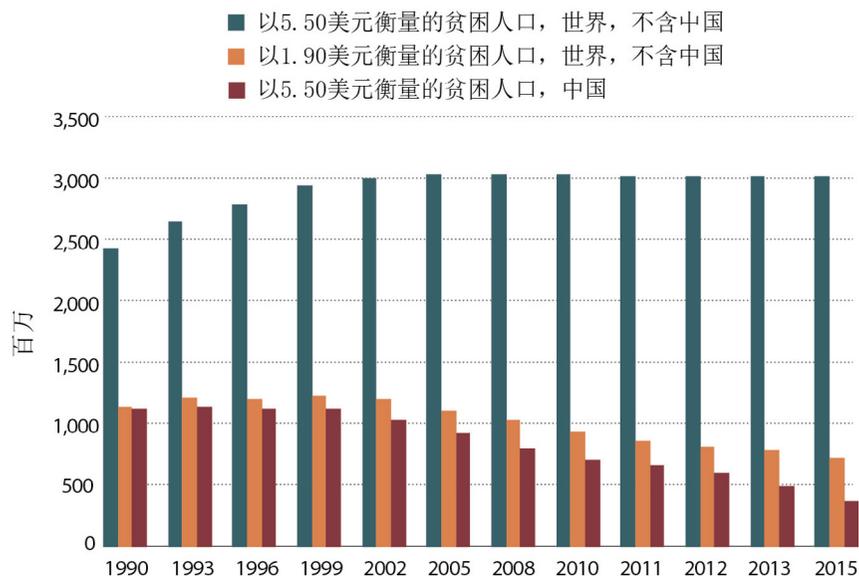
了自1980年以来，收入最高的1%人口占总增长的27%，而收入最低的50%人口仅占同期全球收入增长的12%，这个数字在很大程度上归因于中国和印度的崛起。²⁴

自千禧年以来，发展中国家的快速发展对消除极端贫困产生了积极影响，发展中国家通过参与全球供应链，扩大了制造业的足迹。但事实上，这主要局限于中国和部分东亚地区。即使在中国，指定贫困线的逐步提高以及不平等的急速加剧也突出，即使是最成功的国家也面临着持

续的政策挑战（图11）。此外，鉴于跨国公司转移生产的能力，工业的扩张远不如表面看起来的稳定可靠。本地拥有和控制的工业太少。通过全球价值链扩散的外包活动导致许多发达国家去工业化和社区空心化，“消失的中产阶级”日益受到关注。²⁶同时，在许多发展中国家，商品价格上涨和国际债务市场准入的放松只能部分掩盖“过早”去工业化的不利后果。由于蓬勃发展的都市中就业竞争加剧，即使出口大幅增长，发展中国家的工薪阶层的收益也往往有限。

图11: 贫困动态

世界贫困人口, 1990-2015年



数据来源: 世界银行, 2019年。²⁷

问题在于, 尽管贸易和投资流动在超全球化的背景下迅速增长, 但发展中国家为鼓励加工贸易和发达国家地区社区急于吸引就业而提供的一揽子配套政策, 包括为吸引跨国公司设立的特别加工区和大量补贴, 收效甚微。在这方面, 中国的特殊状况有赖于对提高制造业出口的国内附加值有针对性的工业和其

他政策以及融资机制。如今发达国家把这些政策和机制视为对自身商业利益的威胁, 并努力采取行动限制其使用。中国的繁荣某种程度上是违背了新自由主义模式的许多要素实现的。撇开中国不谈, 世界其他地方的情况是, 发达国家增长缓慢, 发展中国家增长不稳定, 全球不平等加剧。²⁸



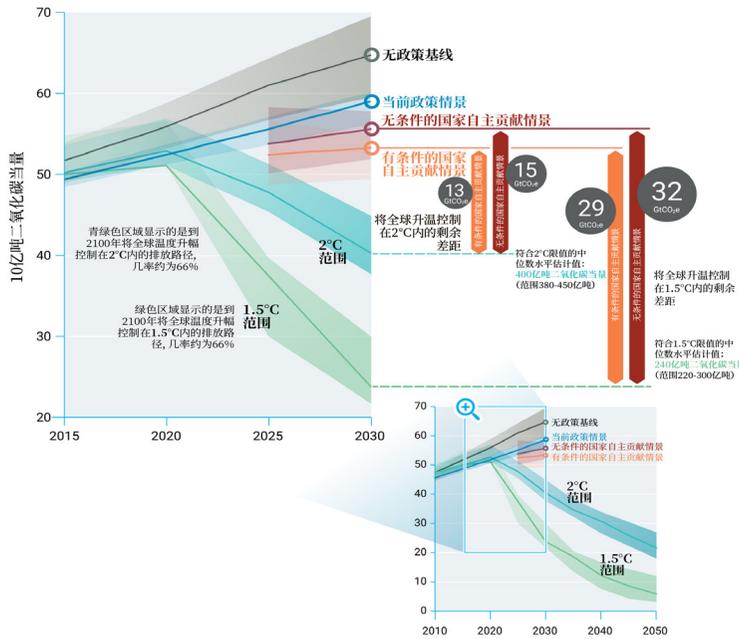
环境挑战

类与自然共存亿万年后，诸如技术的迅速进步、新的碳基能源的开发、土地和水的使用强度的加大以及消费模式的改变等变化已使人与自然的关系转变为支持“无限”财富创造的剥削关系。人类为此付出了巨大的代价。到2030年，全球气温将不可避免地超过“理想”的1.5摄氏度增幅，当前使增幅远低于2摄氏度是全球经济面临的紧迫挑战和核

心组织原则之一（图12）。

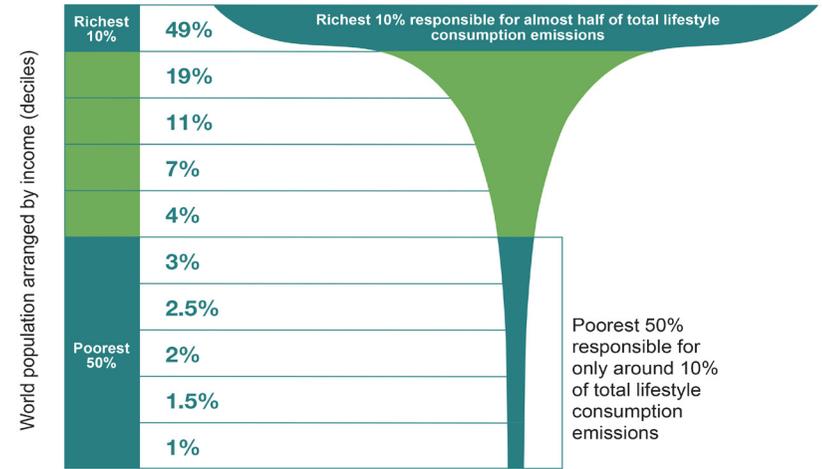
大气中碳含量高导致气温上升的威胁，很大程度上归因于世界上最富有的10%人口造成的排放（图13）。但环境崩溃是多维的：物种消失、土地退化、极端天气事件、海洋酸化等是并存且彼此加重的。情况会恶化已经毫无疑问；唯一的问题是到何种程度，以及我们能否足够认真地对待威胁。

图12: 需要进行的重大结构性绿色转型



数据来源：联合国环境规划署，2018年。²⁹

图13: 碳不平等



数据来源：Gore，2015年。³⁰

世界上最富有的10%的人口产生了全球近一半的生活消费碳排放；最贫穷的50%人口仅产生了全球生活消费碳排放总量的10%。

由此产生的成本并没有平均分摊；最贫穷的社区处于环境崩溃的最前线，许多发展中国家已经受到严重的当地损害。但鉴于自然世界紧密的相互依存性，人们已经感受到了更为系统性的影响，因为一个地区的破坏会波及其他地区，从而在全球层面引发更大的变化。

环境崩溃的社会后果无疑是一个复杂的过程，并将笼罩在不确定性之中——至少会产生更多痛苦和移民。鼓励寻租行为使私人利益优先于社会回报，短期行动优先于长期评估。世贸组织自身的研究也表明，贸易和投资协定往往会增加二氧化碳的排放，而二氧化碳正是气候危机的罪魁祸首。³¹更重要的是，超全球化没有提供出路——环境崩溃的“市场式”解决方案，如碳定价或税收激励，取决于其实行的国家政策的效

力。市场不会自行补救。定价原则在阻止和扭转气候灾难的综合全球战略中占有一席之地，但它们本身并不是解决方案。

全球64%的排放来自个人消费。图13显示，全球最富有的10%人口占这些排放的近一半，而世界上最贫穷的50%人口，也是最易受气候变化影响的人，只占个人消费或“生活方式”排放量的10%。

相反，所有补救措施都需要强有力的指导性监管和逐步扩大的长期投资，而不是进行长期“投资”，也不是投机性投资。尼古拉斯·斯特恩（Nicholas Stern）有一个著名的描述：全球气候变化是历史上最大的市场失灵案例；周期性的金融崩溃可能要排在其后。新自由主义的存续将使气候灾难的解决方案更加难以实现。



建立新型多边主义, 推行全球绿色新政

多边贸易、投资和货币体系的规则和做法亟需改革。目前这些规则向全球金融和企业利益以及强国倾斜, 使各国政府、地方社区、家庭和子孙后代承担经济无保障、不平等加剧、金融不稳定和气候变化的代价。全球贸易和投资体系的规则促成了这种不平衡的结果。这些局限性现已得到广泛认可, 目前国际社会, 特别是发展中国家, 正在努力制定改革政策。³²最有效的政策措施会考虑到挑战的系统性, 而不是零敲碎打的政策修补。

我们需要建立一种新型的多边主义, 以提供实现共同繁荣和地球健康所需的全球公共产品, 在需要集体行动的政策倡议上相互合作与协调, 减轻共同风险, 并确保任何国家追求这些广泛的目标都不会损害其他国家追求这些目标的能力。“全球绿色新政之日内瓦原则”为新多边主义提出了紧迫的研究和政策议程, 旨在调整全球经济朝着稳定、共同繁荣和环境可持续

的21世纪愿景迈进。

最早的“新政”实用于20世纪30年代的美国, 并以不同的方式在其他工业化国家复制, 尤其是第二次世界大战结束后, 新政建立了新的社会契约和相应的发展道路, 重点关注经济复苏、广泛的公共投资、金融监管和收入再分配这四大方面。尽管这四条重点符合是在特定经济和政治环境下制定的具体政策目标, 它们也使创造就业、扩大生产性投资和加快生产力增长成为战后成功经济体的共同特征。

如今在建立全球新政的过程中, 我们可以借鉴这些核心原则。和以前一样, 各国需要空间来度身定制积极的财政和公共政策, 以促进投资、提高生活水平, 并辅之以应对巨大的不平等、人口压力和环境问题三重挑战的监管和再分配战略。但是, 最初的新政既不是面向广大发展中国家, 也不是为了应对全球气候变化。21世纪不平等和无保障的具体挑战还需要创新的全球举措。

“全球绿色新政之日内瓦原则”为改革后的多边贸易和投资体系阐明了一套完整一致的原则。

新政应以以下五大战略目标为框架：

1. 一个所有国家均实现充分、体面的就业且保障基本工资的生产型全球经济
2. 一个旨在消除世代、国家、家庭、种族和性别内部及之间社会经济差距的公正的社会
3. 一个保护弱势群体、维护经济权利的关爱型社区
4. 一种政策不再把持在少数利益群体手中、民主原则扩展至经济决策的参与型政治
5. 一个在调动资源和政策的基础上实现脱碳增长、全面恢复环境健康的可持续发展的未来

这些目标在处于不同经济发展阶段的国家将会有不同的体现。具体的政策计划和措施必然会反映当地的情况，但无论发展水平如何，各国都有可能出台一系列举措。

各国政府需要积极结合财政和货币政策，**停止紧缩**，通过支持可持续和包容性的经济发展扩大需求，作为扩大有形和社会基础设施以及就业（酌情建立公共就业计划）的政府支出的一部分。

对于清洁交通和能源系统的**大量公共投资**势在必行，以确立低碳增长路径、不断增长的全球人口转变粮食生产方式、更普遍地解决污染和环境退化问题。这需要**绿色产业政策**的支持，包括利用一般和有针对性的补贴、税收激励、股权投资、贷款和担保等工具，加速对研发和技术改造的投资，以及推行一套新的知识产权和

许可规则。发展中国家需要具体的措施和支持，以逾越发达国家走过的边污染边发展的老路。

根据生产力提高工资将是使社会更公平的关键；最好的办法是为工人提供有保障、受保护的工会的权利。与此同时，还需要通过适当的立法行动（包括针对非正式和不稳定的工作合同）和积极的劳动力市场措施来纠正工作无保障问题。而且，在收入、财富、公司、财产和其他形式的租金收入等方面采取更加超额累进的税收政策将有助于解决收入不平等问题。

规范私营部门的资金流动对于引导私营资金实现更广泛的社会目标至关重要。**削减限制性的商业行为和掠夺性的金融行为**将是控制企业寻租和引导私人投资进入绿色经济相关生产活动的关键。

但我们不应指望各国孤立地实施此类政策计划。全球迫切需要一种新型多边主义来追求上述目标，以最大限度地提高国家发展战略的效力、同时不会对伙伴国家造成负面的全球溢出效应。

新型多边主义需要以下设计原则：

1. 全球规则应符合社会经济稳定、共同繁荣和环境可持续性的总体目标，并避免其受强国支配
2. 各国在为推进全球公共产品、保护全球公域而构建的多边体系中承担共同但有区别的责任
3. 各国推行国家发展战略政策空间的权利应载入全球规则
4. 全球法规的设计应既能够加强有活力的国际分工，又能够防止破坏性的单边经济行动妨碍其他国家实现共同目标
5. 全球公共机构必须对其正式成员负责，对各种观点持开放态度，听到新的声音，并具备平衡的争议解决机制



下步工作

只有通过广泛的改革，金融和贸易体系才能支持更稳定的全球经济，帮助实现所有人的繁荣，并支持公共投资以必要的速度走上无碳和包容性的增长道路。就目前情况而言，远不足以各国提供支持全球绿色新政所需的资源和可预测性。

国际货币基金组织和世界银行需要以资源充足、治理更加民主的模式回归其原本的任务，即稳定汇率、管控难以控制的资本流动，并以低碳、包容的方式为基础设施项目提供资金。一批新兴的开发性金融机构正在加大贷款活动，为该体系注入更多公共资金，国际货币基金组织和世界银行需要与其协调，而不是试图笼络某些机构。世贸组织需要回归其本源，成为谈判贸易规则的场所，而不是作为自由放任政策的通用引擎，避免强国胁迫弱国的双边贸易协定，支持真正的多边主义。为获得成功，所有这些机构都要以“全球绿色新政之日内瓦原则”为蓝本，朝着这些更广泛的目标调整行动。

由充足的公共投资推动，带动私人投资进入的融资需求将达到数万亿美元。这笔融资的推动需要结合税收和债务工具；恢复20世纪80年代以前常见的累进税制，以及建立防止跨国公司滥用财政战略的新制度。这需要协调一致的国际努力和专门的机构支持机制。但过去40年来金融市场规模从12万亿美元到300万亿美元的增长表明，管理得当的信贷制度可以在全球绿色新政融资方面发挥变革作用。哪怕金融市场的增长只有一小部分用于应

对环境和社会挑战，当前气候崩溃的威胁也远不会如此骇人。其他更具体的机制，如解决森林退化和水资源短缺问题的机制，也必须为实现可持续发展目标制定体制架构。

随着致力于实现这些更广泛的目标的全球社会群体日益壮大，国家、企业和家庭的债务可持续性应受到格外关注。高负债国家需要更多债务减免计划，包括类似于企业破产的有序程序。但是，鉴于私营资本流动仍是未来相互依存的经济秩序的特征，管理良好的经济也可能面对持续和重大的货币攻击，随后流动性问题可能迅速转化为国际债务危机。推行全球绿色新政必须承认国际金融监管不足的事实；避免被快速拖入债务紧缩的威胁需要资本监管和主权债务重组机制等新的应对措施——在当前的国际贸易和投资协定下，两者都愈加困难。

多边贸易体系的危机也是其向可持续发展目标调整方向的机会。³³鉴于贸易和投资机制的法律法规现已深入到全球金融、贸易和投资体系以及国家决策之中，贸易和投资规则改革可能应摆在最优先的位置。贸易和投资规则的改革必须确保最大限度地留有空间，以实施符合全球绿色新政要求的金融监管和债务解决方案、创新和产业政策以及社会福利政策，包括有效利用补贴支持结构转型和替代能源开发，以及重新设计碳密集型产业的生产流程。减少尤其有损政策空间的自由贸易协定和双边投资条约也应是工作的重点。世贸组织改革的新的努力将是日内瓦原则纳入前瞻性行动的一次机会。

尾注

1关于布雷顿森林的新政根源，参见Helleiner, E. (2016). *The Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, New York: Cornell University Press; UNCTAD. (2014). *Trade and Development Report 2014*, chapter III. Retrieved from https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014_en.pdf. 关于新政形成的广泛国际背景，参见Patel, K.K. (2016). *The New Deal: A Global History*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

2 Reinhart, C., Kirkegaard, J., and Sbrancia, B. (2011 June). *Financial repression redux*. Peterson Institute for International Economics, MPRA Paper No. 31641. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31641/1/MPRA_paper_31641.pdf.

3 (1) The World Bank Group. (2018a). GDP (current US\$) [excel file]. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>; (2) The World Bank Group. (2018b). Population, total [excel file]. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>; (3) UNCTADSTAT. (2018). Merchandise: Total Trade and Share, Annual. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>; (4) Financial Stability Board. (2017). *Global Shadow Banking Monitoring Report 2017*. <http://www.fsb.org/2018/03/global-shadow-banking-monitoring-report-2017/>; (5) Mbaye, S., Moreno-Badia, M., and Chae, K. (2018). *Global Debt Database: Methodology and Sources*. IMF Working Paper 18/111. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/05/14/Global-Debt-Database-Methodology-and-Sources-45838>; (6) United Nations Population Division. (2017). Table 1. Migrant Stock at mid-year by sex and by major area, region, country or area. UN Department of Social and Economic Affairs. Retrieved from <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>; (7) The World Bank Group. (2018c). CO2 Emissions (kt) [excel file]. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT>.

4关于金融化规模、性质和影响的争论仍在继续。参见Palley, T. (2007). *Financialization: What it is, and why it matters*. PERI Working Paper 153. Retrieved from <https://www.peri.umass.edu/publication/item/248-financialization-what-it-is-and-why-it-matters>; Sawyer, M. (2013). What is financialization? *International Journal of Political Economy*, 42(4); Storm, S. (2018). *Financialization and Economic Development: A Debate on the Social Efficiency of Modern Finance*, *Development and Change*, 49(2), 302-329.

5 Izurieta, A., Kohler, P., and Pizarro, J. (2018 June). *Financialization, Trade, and Investment Agreements: Through the Looking Glass or Through the Realities of Income Distribution and Government Policy?* UNCTAD & Global Development and Environment Institute Working Paper No. 03-18. Retrieved from http://www.ase.tufts.edu/gdae/pubs/wp/18-02_IzurietaKohlerPizarro_FinancializationTradeInvestmentAgreements.pdf.

6用“新自由主义”形容20世纪80年代初的政策转变引起了一部分人的敌意，因为这被视为一种侮辱，而不是看作对政策一致性的描述。正如Slobodian (2018年) 明确指出，这种想法是不正确的。此外，相比与之密切相关的自由市场，“新自由主义”这一描述更加准确，这是由于，鉴于国家在制定有利于自由资本和寻租企业的规则和政策实施方面发挥了重要作用，“国家-市场”的二分法具有误导性。Slobodian, Q. (2018). *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press.

7 Izurieta, A., Kohler, P., and Pizarro, J. (2018). *Financialization, Trade, and Investment Agreements: Through the Looking Glass or Through the Realities of Income Distribution and Government Policy?* Global Development Environment Institute, Tufts University, GDAE Working Paper 18-02, September 2018.

8前英国财政部官员约翰·威廉姆森 (John Williamson) 将包括减少资本收益税、私有化、放松管制、开放外商直接投资、财政纪律、保护产权在内的十条政策措施称为“华盛顿共识”，因为在帮助需要调整贷款的经济体方面，这些政策措施获得了多边金融机构和经合组织的广泛接受。最初的一套政策措施后来按照更熟悉的新自由主义路线进行了扩充，包括削弱的福利社会、灵活的劳动力市场（工会和劳动标准削弱）和善政。

9 贸发会议《贸易和发展报告》对该记录进行了大量讨论。UNCTAD. (n.d.). *Trade and Development Reports Series*. Retrieved from <https://unctad.org/en/Pages/Publications/TradeandDevelopmentReport.aspx>. 关于世界银行对自身往绩的自我评估，参见The World Bank Group. (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.: The World Bank.

10 货币基金组织内部评价小组就应对全球金融危机和希腊债务危机的机构方法编写了重要报告。当然，坚持这种受误导的意识形态无独有偶。特别是关于希腊危机，参见Tooze, A. (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York, NY, USA: Penguin Random House.

11根据约瑟夫·史迪格利兹 (Joseph Stiglitz) 的说法，我们把寻租与“收

入的获得不是对创造财富的奖励，而是通过攫取本就会被创造的财富的更大份额。”联系起来。Stiglitz, J. (2016 September 9). Joseph Stiglitz Says Standard Economics is Wrong: Inequality and Unearned Income Kills the Economy. *Economics*. Retrieved from <http://economics.com/joseph-stiglitz-inequality-uneared-income/>. 关于该概念的历史及其在超全球化下的复苏，参见 UNCTAD. (2017b). *Trade and Development Report 2017*, chapter VI. Retrieved from https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf.

12 海曼·明斯基 (Hyman Minsky) 的作品认识到 (也忽略) 了这些危险; 根据拉丁美洲南锥体国家快速金融自由化的经验, 卡洛斯·迪亚斯-亚历杭德罗 (Carlos Dias-Alejandro) (在一篇题为《再见金融抑制, 你好金融崩溃》 (“Goodbye financial repression, hello financial crash”) 的著名文章中) 预见发展中国承担的后果。 *Journal of Development Economics*, 19(1-2), 1-24. The analysis was developed extensively in UNCTAD Trade and Development Reports in the 1990s. See also Jeanne, O., Arvind Subramanian, and John Williamson. (2012). *Who Needs an Open Capital Account?* Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

13 UNCTADSTAT. (2013). non-FDI Financial Flows [excel file]. Source on site with author (compiled from IMF Balance of Payments database and national central banks). IMF. (2013). *Balance of Payments and International Investment Position Statistics*. Retrieved from <http://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52>.

14 International Monetary Fund. (2018). *Global Debt Database*. Retrieved from: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD> (calculations by UNCTAD); See also, Mbaye, Moreno-Badia, and Chae 2018.

15 Setser, B.W. and Frank C. (2018 February 9). The impact of tax arbitrage on the U.S. balance of payments [blog post]. Council on Foreign Relations. Retrieved from <https://www.cfr.org/blog/impact-tax-arbitrage-us-balance-payments>.

16 UNCTAD. (2017). *Database of consolidated financial statements*. Location: UNCTAD (based on Thomson Reuters. (2017). *Worldscope*. Location Thomson Reuters, and UNCTAD. (2017). *World Economic Database*. Location: UNCTAD).

17 参见 Standing, G. (2016). *The Corruption of Capitalism*, chapter 5. London: Biteback Publishing. See also, UNCTAD. (2015). *Trade and Development Report 2015*, chapter V1. Retrieved from https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2015_en.pdf. See also, Meek, J. (2014). *Private Island; Why Britain Now Belongs to Someone Else*, London: Verso.

18 (1) Jos é de Souza. (2015). *Regional Trade Agreements* (updated October 2014) [data file]. Retrieved from <http://jdesousa.univ.free.fr/data.htm#RegionalTradeAgreements>; (2) UNCTAD. (2017a). *Bilateral Investment Treaties database*. Investment Policy Hub. Retrieved from <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

19 Minsky, H. (2008). *Stabilizing an Unstable Economy*. New York, NY, USA: McGraw-Hill companies.

20 (1) Valencia, F. and Laeven, L. (2012). *Systemic banking crises database: An update*. IMF Working Paper No. 12/163. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Systemic-Banking-Crises-Database-An-Update-26015>; (2) Global Consumption and Income Project (GCIP). (2016 March). Retrieved from <http://gcip.info/graphs/download>. See Lahoti, R., Jayadev, A. and Reddy, S.G. (2016). The Global Consumption and Income Project (GCIP): An overview. *Journal of Globalization and Development*, 7(1), 61-108; (3) United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). (n.d.). *Global Policy Model database (GPM)*. Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/united-nations-global-policy-model/>.

21 Krugman, P. (2005). *The Debt-Peonage Society*. New York Times, Opinion. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2005/03/08/opinion/the-debtpeonage-society.html>.

22 Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, UK & Malden, MA, USA: Polity Press.

23 (1) World Inequality Report. (2018a). Figure 2.3.2a. Top 1% vs Bottom 50% national income shares in the US and Western Europe, 1980-2016 [excel file]. Retrieved from <https://wir2018.wid.world/methodology.html>; (2) World Inequality Report. (2018b). Figure 2.1.4 Total income growth by percentile across all world regions, 1980-2016 [excel file]. Retrieved from <https://wir2018.wid.world/methodology.html>.

24 值得注意的是, 这种讨论大多基于利用购买力平价 (PPP) 进行跨国比较, 以讨论为何可能低估了不平等的程度。参见 Ghosh, J. (2018). A note on estimating income inequality across countries using PPP exchange rates. *The Economic and Labour Relations Review*, 29(1), 24-37.

25 World Inequality Report. (2018b). Figure 2.1.4 Total income growth by percentile across all world regions, 1980-2016 [excel file]. Retrieved from <https://wir2018.wid.world/methodology.html>.

26 Temin, P. (2016). *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy*. Boston, MA, USA: MIT Press; Quart, A. (2018). *Squeezed: Why Our Families*

Can't Afford America. New York, NY, USA: Ecco (an imprint of Harpers Collins Publishers). International Labor Organization. (2018). Europe's disappearing middle class? Evidence from the world of work. Daniel Vaughan-Whitehead (Ed.). Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

27 The World Bank Group. (2019). PovcalNet: an online analysis tool for global poverty monitoring. The World Bank Data Development Group, Development Research Group, and Poverty and Equity Global Practice. Retrieved from <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx#>. For more information and methodology, please see PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>).

28 更多关于这些趋势及其影响的讨论，参见UNCTAD. (n.d.). Trade and Development Reports Series [years 2002, 2014, 2016 and 2018]. Retrieved from <https://unctad.org/en/Pages/Publications/TradeandDevelopmentReport.aspx>.

29 United Nations Environmental Programme (UNEP). (2018). Emissions Gap Report 2018. Retrieved from <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2018>

30 Gore, T. (2015 December 2). Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and the most vulnerable people first. Oxfam Media Briefing, Oxfam International. Retrieved from <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/extreme-carbon-inequality-why-the-paris-climate-deal-must-put-the-poorest-lowes-582545>.

31 WTO-UNEP. (2009). Trade and Climate Change: WTO-UNEP Report, p. xii. Geneva: World Trade Organization. Retrieved from https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf.

32 例如，参见 Grabel (2018年) 关于经修订的双边投资条约和新模式的讨论：Grabel, I. (2018). When Things Don't Fall Apart: Global Financial Governance and Developmental Finance in an Age of Productive Incoherence. Boston, MA, USA: MIT Press. Additionally, see Schwab, K. (2017). The Fourth Industrial Revolution. Geneva: World Economic Forum.

33 Inter-Agency Task force on Financing for Development. (2019 March). United Nations. Retrieved from https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2019_AUV_revised_key%20messages_12March2019.pdf.

作者介绍

Kevin P. Gallagher 是波士顿大学弗雷德里克·帕迪全球研究院 (Frederick S. Pardee School of Global Studies) 全球发展政策教授，全球发展政策中心主任。他出版了6本著作，包括《中国三角：拉丁美洲的中国繁荣与华盛顿共识的命运》 (The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus) 和《统治资本：新兴市场和跨境金融的再监管》 (Ruling Capital: Emerging Markets and the Reregulation of Cross-border Finance)。Gallagher教授是联合国发展政策委员会的成员，二十国集团智库会议 (T20) “促进稳定和发展的国际金融构架”工作组共同主席。此前，他还是美国国务院国际经济政策咨询委员会下设的投资小组委员会和美国国家环境保护局国家咨询委员会的成员。

Richard Kozul-Wright 是贸发会议全球化和发展战略司司长。曾在联合国纽约总部和日内瓦办事处工作。他持有英国剑桥大学经济学博士学位，在《经济学杂志》 (Economic Journal)、《剑桥经济学杂志》 (Cambridge Journal of Economics)、《发展研究杂志》 (Journal of Development Studies) 和《牛津经济政策评论》 (Oxford Review of Economic Policy) 等期刊上发表过大量经济学文章。他的最新著作是《市场原教旨主义的抵抗崛起》 (Resistible Rise of Market Fundamentalism) (与Paul Rayment合著)，他还编辑了若干关于跨国公司和全球经济、经济无保障和发展、维护和平以及气候保护和发展的著作。



Global Development Policy Center

Boston University
53 Bay State Road
Boston, Massachusetts 02215

bu.edu/gdp



United Nations Conference on Trade and Development
Palais des Nations, 8-14,
Av. de la Paix, 1211 Geneva 10
Switzerland

unctad.org